

---

# REFORMAS INSTITUCIONALES EN COLOMBIA\*

---

*Consuelo Corredor\**

**P**or iniciativa de FEDESARROLLO, y en especial de su director Juan José Echavarría, se conformó un equipo de trabajo compuesto por analistas colombianos y extranjeros para reflexionar en torno de los problemas que, en su opinión, requieren la mayor atención en materia de reformas institucionales y gobernabilidad.

Este trabajo liderado por el profesor Alberto Alesina, de la Universidad de Harvard, ha sido muy comentado por diversos medios de comunicación, así como en pasillos y reuniones sociales donde, como es natural, se escuchan voces de acuerdo y desacuerdo con el diagnóstico, la metodología y las propuestas.

La academia como escenario de debate independiente no debe estar ajena a la reflexión de los grandes y graves problemas del país, en especial en un momento tan crítico en el que pareciera que ningún frente marcha por buen camino y en el que la legitimidad de las instituciones está seriamente en entredicho.

Como fruto de esta convicción, la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional acogió en forma entusiasta la propuesta de la Facultad de Economía de la Universidad Externado de Colombia y del comité editorial de la *Revista de Economía Institucional*, así como de FEDESARROLLO, para realizar una serie de foros académicos que permitan hacer una lectura crítica y seria de un trabajo tan importante que pone en debate los problemas institucionales colombianos desde una perspectiva comparada.

Tres son los grandes temas de reflexión que nos convocan: las instituciones políticas, las instituciones económicas y la descentralización y la política social. Sobre ellos el equipo de trabajo

\* Palabras de instalación en el debate realizado el 15 de mayo en la Universidad Nacional de Colombia. Presentación de los artículos relacionados con la división de poderes, el sistema electoral y el crimen en Colombia.

\*\* Decana de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia.

produjo ocho importantes documentos que merecen nuestro estudio. A continuación mencionaré tres problemas centrales del primer gran tema, las instituciones políticas, que serán objeto de debate en la primera sesión.

1. La división de poderes: en opinión de la Misión, la Carta Constitucional de 1991 significó avances importantes como 'contrato social', pero estableció una serie de derechos propios de un estado de bienestar de un país industrial avanzado que crearon expectativas imposibles de cumplir. En su opinión, la excesiva reglamentación, que trasciende el establecimiento de instituciones básicas para la toma de decisiones, impide la división de poderes y crea conflictos que se expresan en los fallos de la Corte Constitucional, cuando el legislativo no representa al pueblo y hay un deficiente control sobre el ejecutivo. A su turno, el ejecutivo ha gozado de mucha discrecionalidad, a menudo pasando por encima del legislativo. Finalmente, considera que la estabilidad no ha sido propiamente la característica de la estructura institucional en Colombia.

2. La ley electoral y el parlamento: la Misión considera que las dos cámaras legislativas, a pesar de la existencia formal del bipartidismo, padecen de una gran fragmentación. Nuevamente cuestiona los alcances de la Constitución de 1991 en esta materia, pues si bien se estableció una circunscripción nacional electoral única para el Senado, la proliferación de listas continúa siendo una práctica, lo que reduce 'el precio' de los votos, dificulta aún más la relación entre el ejecutivo y el legislativo y conduce a la pérdida de legitimidad de muchos de sus miembros.

3. El sistema judicial y la prevención del crimen: el crimen y la violencia se identifican como los problemas más graves del país. La tasa de homicidios excepcionalmente alta se asocia, en primer lugar, con el problema de las drogas y, en segundo lugar, con la impunidad. La Misión pone en duda la asociación entre la alta tasa de homicidio y la actividad guerrillera, así como la asociación entre la criminalidad y la pobreza y la desigualdad del ingreso.

Como abre bocas al debate, plantearé dos preocupaciones centrales. Primero, a lo largo de las reflexiones de la Misión se aprecia una crítica constante a la Constitución de 1991, en la medida en que ésta no consulta la realidad nacional, en particular las condiciones políticas y económicas. Es decir, se afirma que las condiciones del país no

permiten el ejercicio efectivo de los derechos constitucionales consagrados como tales. Frente a ello cabrían entonces dos alternativas:

1. Cambiar la Constitución para que responda a las condiciones del país. Esto implicaría desconocer el carácter de contrato social que debe tener la Constitución y renunciar a una carta de navegación que enrumbe al país hacia el logro de un orden institucional y de unos derechos fundamentales que permitan la construcción de ciudadanía. Si la Constitución da lugar a distorsiones económicas, en particular en lo relacionado con los derechos fundamentales, es conveniente evitar esas distorsiones, pero de ninguna manera eliminar los derechos.
2. Asumir un reto: creo que debemos aunar esfuerzos en torno de un proyecto nacional que convierta en derechos las elecciones colectivas de la sociedad y que modifique las condiciones económicas y políticas para garantizar la vigencia de la Constitución como contrato social.

Segundo, la misión comparte la posición de varios analistas según la cual no existe evidencia empírica de la asociación entre la pobreza y la desigualdad, y el crimen y la violencia. Por tanto, hay que indagar en otros factores y en consecuencia las propuestas de solución a tan dramático problema quedan ignoradas.

Frente a ello quisiera decir, en primer lugar, que es conveniente superar la idea de varios analistas, en especial economistas, de que lo que no se puede medir se debe ignorar. Tal y como señala Jodha:

La perspectiva del economista conduce, además, al fetichismo de lo medido y lo medible: el primer paso es medir lo que se puede medir fácilmente... el segundo paso es descartar lo que no se puede medir... el tercer paso es suponer que lo que no se puede medir no tiene mayor importancia... el cuarto, es decir que lo que no se puede medir fácilmente, en realidad no existe.

Aunque la validación empírica es de gran importancia y es un instrumento válido para el análisis, en mi opinión no es procedente sacrificar la comprensión de un problema tan complejo con el mero argumento de la cuantificación y de la validación econométrica.

El análisis de la realidad requiere múltiples miradas, metodologías y técnicas y de diversas alternativas de validación.

Si bien no se trata de establecer una relación causal entre la pobreza y la desigualdad con el crimen y la violencia, es un hecho que las primeras minan la estabilidad de la sociedad, ponen en entredicho la legitimidad de las instituciones y del orden que están llamadas a representar, y coadyuvan a la exclusión económica, social y política;

exclusiones que son componentes importantes en el arraigo de relaciones violentas que se derivan de factores complejos y multicausales, en los cuales se incluyen las instituciones y las estructuras y relaciones económicas.

La importancia de esta relación ha sido uno de los aportes del neoinstitucionalismo, en particular de Douglas North, para quien la violencia puede ser vista como parte del cambio institucional. North afirma que: “los cambios violentos o discontinuos pueden aparecer cuando el contexto institucional hace imposible que los jugadores efectúen nuevos acuerdos y compromisos de forma que se dé un nuevo arreglo institucional. En este caso, la violencia puede ser la única salida”. No hay que olvidar la insistencia de este enfoque en la especificidad de los casos históricos y en la imposibilidad de una teoría general.

No se puede ignorar la forma como interactúan factores socioeconómicos tan complejos en los problemas del crimen y la violencia. Los desequilibrios y desigualdades regionales y sociales tienen su expresión tanto en la pirámide social como en las enormes disparidades sociogeográficas, cuyas tensiones y contradicciones inciden en el conflicto armado, en la violencia y el crimen organizado y no organizado.

No es de sorprenderse, entonces, que sean las facultades de economía del Externado y de la Nacional las que convoquen a este foro, en apariencia jurídico. Tenemos la convicción de que el debate económico no puede ser ajeno al debate político.

La interdisciplinariedad es hoy necesaria para que el concurso de saberes, disciplinas y profesiones aporten a la comprensión de la compleja realidad del país. Lo que está en juego es la viabilidad de esta sociedad, que pasa por una reflexión de sus distintos ámbitos, en especial económico, político, social y cultural, para ir construyendo consensos en torno del país que queremos.